

Uchwała Nr 21.421.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 24 września 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 81/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piaseczno na lata 2024-2037

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 81/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piaseczno na lata 2024-2037, w związku z uchwałą Nr 21.420.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 24 września 2024 r. w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną uchwały Nr 82/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r., z powodu istotnego naruszenia art. 226 ust. 1 i art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Piaseczno skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 81/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piaseczno na lata 2024-2037.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W dniu 3 września 2024 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie została doręczona uchwała Nr 82/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r.

Wobec ww. uchwały Kolegium Izby podjęło uchwałę Nr 21.420.2024 z dnia 24 września 2024 r. w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania jej za nieważną w związku z uchwałą Nr 21.419.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 24 września 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 75/VII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 2 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 20.406.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 10 września 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały

Nr 59/VI/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 10 lipca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 18.370.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 41/V/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 17.341.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 30/IV/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 16.330.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 15/III/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 14.288.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1572/LXXXIV/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 11.257.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1544/LXXXIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 11.256.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1541/LXXXII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 12 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, w związku z uchwałą Nr 10.252.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1527/LXXXI/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno, podjętą w związku z m.in. uchwałą Nr 8.188.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1500/LXXX/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. oraz ustalenia budżetu Gminy Piaseczno oraz uchwałą Nr 5.117.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1498/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. (podjętą w związku z uchwałą Nr 5.116.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Piaseczno na rok 2024, tj. Załącznika Nr 2 pn. „Wydatki Gminy Piaseczno na 2024 rok” w zakresie określającym wydatki budżetu w dz. 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdz. 90008 „Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu” § 430 „Zakup usług pozostałych” w wysokości 125.000,00 zł na zadanie bieżące pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom”, z powodu istotnego naruszenia art. 44 ust. 2 oraz art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także braku podstawy prawnej do jej podjęcia we wskazanej części). Wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną uchwały Nr 82/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady

Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. jest konsekwencją orzeczenia nieważności wydatku na zadanie pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom” dokonanego uchwałą Nr 5.116.2024, w wyniku którego doszło do ustalenia kwoty wydatków, wyniku finansowego oraz przychodów i w zakresie powyższych pozycji budżet, którego wartości znajdują odzwierciedlenie w załączniku nr 1 do badanej uchwały, jest niezgodny z postanowieniami uchwały Nr 5.116.2024, do której odnosi się uchwała Nr 21.419.2024, wskazana w sentencji niniejszej uchwały (stąd użycie w sentencji niniejszej uchwały wyrażenia „w związku”).

Kolegium Izby wskazuje, że uchwałą Nr 5.116.2024 unieważniono wydatek bieżący w kwocie 125.000 zł pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom, z powodu istotnego naruszenia art. 44 ust. 2 oraz art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także braku podstawy prawnej do jej podjęcia w zakresie ww. wydatku.

W uzasadnieniu przywołanej uchwały Kolegium Izby wskazało, że postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi nie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, co poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2014 r. sygn. akt V SA/Wa 1133/14 i wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r. sygn. akt II GSK 2198/14, wyrok SN z dnia 16 lutego 2017 r. sygn. akt III CSK 41/16, postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2020 r. sygn. akt II OW 90/20). Kolegium Izby uzasadniając swoje stanowisko wskazało, że Gmina Piaseczno, planując wydatek bieżący pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom”, nie posiadała do tego podstawy prawnej, podczas gdy każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego.

Podstawą stwierdzenia nieważności ww. wydatku było istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP i brak podstawy prawnej do zaplanowania wydatku.

Z tego powodu Kolegium Izby przywołało w sentencji i uzasadnieniu m.in. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten statuuje zasadę praworządności formalnej. Na jej treść składa się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Organ nadzoru podkreślił, iż zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. Ponadto Kolegium Izby stanęło na stanowisku, iż warunkiem zgodności z prawem wydatków ponoszonych przez gminę jest ich zgodność z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego. Należy bowiem mieć na uwadze naczelną zasadę prawa administracyjnego, a mianowicie zakaz domniemania kompetencji, jako że dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa, co oznacza, że niedopuszczalne jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”. Zasada ta znalazła swój wyraz m.in. w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W ocenie Kolegium Izby działania podejmowane w trybie interwencyjnym z zakresu pomocy dzikim zwierzętom, znajdującym się na terenach miejskich, zurbanizowanych, nie stanowią zadań własnych gminy, ponieważ nie wynikają wprost z przepisów prawa materialnego, stąd też nie mogą być przez gminę finansowane. Z tego też powodu wskazano na istotne naruszenie również art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W uchwale Nr 21.420.2024 z dnia 24 września 2024 r. Kolegium Izby wyznaczyło Gminie Piaseczno termin do naprawy we własnym zakresie do dnia 17 października 2024 r.

Na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 24 września 2024 r. przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego była również badana uchwała.

Kolegium Izby ustaliło, że w załączniku nr 2 do badanej uchwały, stanowiącym „Wykaz wieloletnich przedsięwzięć Gminy Piaseczno”, w pozycji 1.3.1.4 ujęte jest przedsięwzięcie pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom” z limitem wydatków na 2024 rok w wysokości 3.030,00 zł.

Z uwagi na fakt, że ewentualne podjęcie działań nadzorczych przez Kolegium Izby, w przypadku braku naprawy uchwały Nr 82/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1464/LXXVIII/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 grudnia 2023 r. może mieć wpływ na wysokość deficytu i związanych z nim kwot przychodów, należy stwierdzić, że wieloletnia prognoza finansowa, określona badaną uchwałą, jest nierealistyczna (z uwagi na ujęcie w niej przedsięwzięcia pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom”), co istotnie narusza art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych, wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Pozostawienie w obrocie prawnym badanej uchwały z jednoczesnym podjęciem działań nadzorczych wobec uchwały Nr 82/VIII/2024 prowadzi do istotnego naruszenia art. 229 ustawy o finansach publicznych. Istotne naruszenie tego przepisu wyraża się w tym, że z uchwały budżetowej sporny wydatek został wyeliminowany rozstrzygnięciem nadzorczym Kolegium Izby (uchwała Nr 5.116.2024), co przekłada się na zmniejszenie wysokości wydatków ogółem, deficytu i przychodów. Z badanej uchwały wynika, że ujęty jest w niej wydatek (przedsięwzięcie), którego nieważność w uchwale budżetowej stwierdziło Kolegium Izby.

Należy podkreślić, iż jedną z zasad finansów publicznych wyrażoną w art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest to, że podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Zapewnienie zgodności między uchwałą budżetową i uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest gwarancją prawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Jak już wyżej wskazano, w załączniku Nr 2 do badanej uchwały pod poz. 1.3.1.4 ujęte jest przedsięwzięcie pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom” z limitem wydatków na 2024 rok w wysokości 3.030 zł, podczas gdy w budżecie Gminy Piaseczno, ustalonym przez Kolegium Izby, ten wydatek został już wcześniej wyeliminowany. W konsekwencji w badanej uchwale planowany deficyt i planowane wydatki oraz przychody ogółem, w tym przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych nie uwzględniają eliminacji spornego wydatku, a to oznacza, że wartości w ww. pozycjach są wyższe w tych samych pozycjach od ustalonych przez Kolegium Izby w wyniku działań nadzorczych.

Skoro Kolegium Izby podjęło działanie nadzorcze wobec uchwały Nr 82/VIII/2024 zmieniającej uchwałę budżetową na 2024 r., stąd też konsekwentnie Kolegium Izby musiało orzec o nieważności badanej uchwały.

Uwzględniając nieprawidłowości, jakie wystąpiły w uchwale Nr 82/VIII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2024 r., należy stwierdzić, że wymogi wynikające z art. 229 ww. ustawy nie są spełnione.

Niniejsza uchwała jest konsekwencją uchwały Nr 21.420.2024 w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego, co znalazło wyraz w użytym wyrażeniu - w sentencji niniejszej uchwały - „w związku”, a także wcześniej wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie stwierdzenia nieważności wieloletniej prognozy finansowej Gminy Piaseczno na lata 2024 – 2037 i jej zmian (poczynając od uchwały Nr 2.54.2024) oraz w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej na 2024 r. i jej zmian (poczynając od uchwały Nr 5.116.2024). Jest też kontynuacją stanowiska Kolegium Izby w zakresie oceny legalności przedsięwzięcia pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom”.

Zmiana wieloletniej prognozy finansowej dokonana badaną uchwałą przez Radę Miejską w Piasecznie nie uwzględnia wcześniej wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w przedmiotowej sprawie, w tym m.in. ostatniego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a mianowicie uchwały Nr 19.379.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 74/VII/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 2 sierpnia 2024 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy

Finansowej Gminy Piaseczno na lata 2024-2037. Również z tego powodu badana uchwała istotnie narusza art. 226 ust. 1 i art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały w całości, z powodu niezgodności w zakresie podstawowych wartości, a mianowicie wysokości wydatków, deficytu budżetu i przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych, pomiędzy badaną uchwałą a wcześniej wydanymi rozstrzygnięciami nadzorczymi.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski